FRC 4. 31900 31900

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

Case FRC 13195

OPINION

DE

SOUILHÉ,

Sur le projet de résolution présenté par la commission des finances, sur les domaines engagés.

Séance du 7 messidor an 6.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

QUELLES sont les aliénations des domaines de la ci-devant couronne qui seront révoquées? quelles sont celles qui ne le seront pas? Dans le premier cas, les aliénataires doivent-ils

être autorisés à retenir les domaines engagés ? comment & à quel prix telle autorisation peut-elle avoir lieu ? comment seront-ils liquidés & remboursés, s'ils sont dépossédés par la loi ou par option : voilà les questions principales qu'offre le projet présenté par votre commission des finances.

Il n'est pas contesté que le domaine de la ci-devant couronne étoit un bien appartenant à la nation, joui à titre d'usufruit par le prince qu'elle avoit chargé de son gouvernement, & que, par conséquent, il ne pouvoit pas être aliéné par lui ; mais il est bon de ne pas perdre de vue que, lorsque les aliénations de ce domaine avoient lieu, soit à titre d'engagement, soit autrement, c'étoit ordinairement par fraude, par simulation, à titre de grace, de bienfait, de faveur, &c.

Ecoutons à ce sujet le langage des rois eux-mêmes. On ne les accusera pas sans doute d'avoir jamais tendu à circonscrire le domaine des priviléges de la couronne. Consultons leurs édits & déclarations concernant les aliénations des domaines dont il s'agit. Par-tout se trouve consacré le principe de l'inaliénablité des domaines ; & toujours on y convient de la fraude, de la simulation, de l'esprit déprédateur qui en a vicié les aliénations (1).

---

(1) En 1318, Philippe-le-Long révoque les aliénations faites par Philippe-le-Bel son père & par Louis Hutin son frère, comme ayant été *désordonnément faites & traitées, & à cause de plusieurs* malices & fraudes qui commises ont été. Une déclaration de François premier, du 30 juin 1530, porte que *le domaine de la couronne est inaliénable & imprescriptible ; il ordonne en conséquence que toutes aliénations ou usurpations* qu'on en auroit pu faire, quelque anciennes qu'elles fussent, même de *cent ans & plus*, ne pourront empêcher la réunion ; *& il est enjoint aux juges de décider sur ces maximes tous procès mus ou à mouvoir.*

L'article 332 de l'édit de février 1566 révoque les ventes, cessions, transports, engagemens imaginaires & simulés, & dont les de-

CHICAGO

Cela posé, il n'est pas difficile d'aborder la question ; & le législateur n'est plus embarrassé pour concilier, sur l'objet soumis à la discussion, l'intérêt de l'Etat avec la justice due au particulier, avec l'équité.

Les différentes lois rendues par les assemblées constituante, législative & conventionnelle, avoient déja déterminé quelles sont les aliénations révocables. D'après ces lois, ainsi que d'après le projet de votre commission, les domaines, qui en étoient l'objet, sont nationaux, & les aliénataires, créanciers de l'Etat.

Ces deux vérités une fois reconnues, il me semble que les conséquences sont bien naturelles, & que tout est prévu par les lois existantes, pour ce qui concerne la vente des biens & le remboursement des nouveaux dépossédés.

Néanmoins on vous propose de délibérer comme si rien n'étoit fait à cet égard : c'est contre cette proposition que je m'élève.

Le projet soumis à la discussion est incomplet ;

Il contient deux dispositions également injustes, impolitiques & nuisibles au trésor public : l'une tend à autoriser les aliénataires à retenir les objets concédés, sous l'obligation de payer en numéraire un cinquième de la valeur actuelle ; & l'autre porte, que s'ils ne veulent user de cette faculté, le prix de la concession leur sera remboursé en tiers consolidé.

Le projet est incomplet, en ce qu'il ne régularise pas d'une manière assez claire & assez étendue la prise de pos-

---

niers ne sont tournés à son profit ou au profit de ses prédécesseurs ; & semblablement les dons faits par lui & par ses prédécesseurs, soit que lesdits dons aient été faits pour récompense de services, assignation de pension ou gage, faveur, grace, bienfaits ou autrement.

ſeſſion par la nation des domaines dont il s'agit, les eſtimations, les déclarations à faire par les détenteurs des titres, & par les engagiſtes & le mode de liquidation.

Eſt-ce pour l'avantage du tréſor public que l'on veut confirmer, pour un cinquième de la valeur, des aliénations révocables & révoquées, ou bien eſt-ce pour être juſte envers les aliénataires?

Comment faire concevoir que c'eſt faire le bien du tréſor public que d'aliéner pour un cinquième de leur valeur, & par une eſpèce de quote mal taillée, les domaines nationaux? n'eſt-il pas, au contraire, évident qu'on porteroit, par cette meſure, l'atteinte la plus mortelle aux richeſſes de l'état, au crédit public? On ſembleroit conſacrer en axiome légal, que les biens nationaux ne ſont pas auſſi précieux que les biens patrimoniaux. C'eſt ainſi qu'on fixeroit le prix de la baiſſe, & qu'on accréditeroit la défaveur que la malveillance cherche à répandre ſur la validité des aliénations faites en vertu des lois des aſſemblées nationales, & approuvées par la nation même dans le pacte ſocial.

Mais ce moyen, dit-on, libère envers les aliénataires, & fait rentrer de ſuite, & en numéraire, dans le tréſor public, une partie des ſommes qui doivent combler le déficit de 62 millions.

Ne le perdons pas de vue; les rois eux-mêmes nous l'ont dit.

Les aliénations dont il s'agit *ont été déſordonnément faites, menées & traitées; pluſieurs grandes malices & fraudes commiſes ont été; ces ventes, ces ceſſions, ces tranſports, ces engagemens ſont imaginaires & ſimulés; les deniers n'en ont pas tourné au profit de l'état; la plupart ont été faits pour récompenſes, aſſignation de penſions, gages, faveurs, graces, bienfaits ou autrement.*

Et ce ſont de tels créanciers que vous voulez rembourſer,

non-seulement en biens fonds, mais que vous voulez payer au dessus du prix stipulé dans l'acte de concession! Il est facile de le prouver.

Outre que l'on ne peut guère contester que le prix des aliénations étoit simulé, il est évident qu'il étoit bien foible, relativement à la valeur actuelle. Personne n'ignore que, depuis moins d'un siècle, les biens fonds ont augmenté, sans le secours des réparations, de près de quatre cinquièmes; de sorte qu'un bien évalué aujourd'hui 20,000 fr. aura pu être aliéné, si cette aliénation remonte à une époque un peu éloignée, pour 4000 fr. Si, pour autres 4,000 fr., vous confirmez aujourd'hui incommutablement l'aliénataire dans sa possession, il en arrivera que vous lui paierez 4,000 fr. qu'il n'avoit jamais vraisemblablement comptés au trésor public, que vous les lui paierez en valeur réelle, & qu'il sera propriétaire incommutable, pour 8,000 fr., d'un bien évalué 20,000 fr. Certes, il faut entendre bien peu l'administration, l'économie, pour gérer ainsi les affaires de l'état? Qu'on n'objecte pas que c'est à-peu-près sur ce taux que se vendent les biens nationaux: le législateur, au lieu d'admettre cette baisse pour leur vente, doit s'affliger avec les bons citoyens de ce que, dans quelques départemens, on n'a pas assez de confiance en eux pour les acquérir à leur juste prix. Je dis dans quelques départemens; car il en est où les biens nationaux se vendent, à quelque chose chose près, leur valeur.

Le mode proposé seroit encore plus désavantageux dans un cas, qui sans doute se présentera souvent.

Les aliénataires doivent rendre à la nation les biens tels que le prince les avoit concédés: néanmoins, combien d'entre eux ne les ont pas détériorés par la coupe de bois ou autrement? Et aujourd'hui l'on voudroit reprendre ces biens, sans en avoir fait constater la dégradation ou le défaut

de réparations, les faire eſtimer en l'état, & en confirmer les aliénations d'après la vente actuelle !

Le Corps légiſlatif, chargé des intérêts de l'Etat, ne les compromettra jamais d'une manière auſſi préjudiciable : la loi qu'il va porter fera rentrer dans les mains de la nation des biens conſidérables ; mais il ſe gardera bien d'imiter les rois dans leurs profuſions & les déprédations de la fortune publique. Les biens dont il s'agit ſont des biens nationaux ; ils doivent être régis & vendus comme eux. S'il en étoit autrement, craignez la reſponſabilité la plus terrible, quoiqu'elle ne ſoit que morale ; craignez les reproches éternels de la nation : elle ſe levera toute entière pour vous accuſer d'avoir trahi ſes intérêts. L'objet eſt de la première importance ; les domaines engagés forment aujourd'hui la première & la meilleure partie de la fortune publique (1).

Vous ſerez juſtes envers les aliénataires.

Mais ces aliénataires ne ſont-ils pas déja rembourſés ? Les fruits des domaines engagés n'ont-ils pas excédé, & toujours d'une manière progreſſive, les intérêts du prix de la conceſſion, lors même qu'ils n'étoient pas ſimulés ? Par cet excédant à imputer par échelle de gradation ſur le capital, l'entier rembourſement ne s'eſt-il pas opéré ? Parce que vous leur appliqueriez ces diſpoſitions du droit civil, pourriez-vous craindre de commettre une injuſtice à leur égard ? Cela ne

---

(1) Les domaines dont il s'agit furent évalués en l'an 2, au mois de frimaire, 1500 millions. Je ſuppoſe que cette évaluation ſoit exagérée d'un tiers, reſtera toujours un milliard. Si la propoſition d'y renoncer pour un cinquième paſſe, la nation renonce évidemment à 600 millions, en laiſſant même 200 millions pour la repréſentation des prix des engagemens. Quelle opération foncière qui, lorſqu'il faut trouver dans les domaines engagés un des moyens de combler le déficit de 62 millions, fait perdre 600 millions pour en avoir 200 !

ſe pratiqua-t-il pas toujours ainſi dans les engagemens entre particuliers ?

Le mode d'aliénation propoſé par votre commiſſion eſt donc impolitique, en ce qu'il pourroit tendre à défavoriſer les biens nationaux ; il eſt nuiſible au tréſor public, en ce qu'une partie de ces biens conſidérables, gage ſacré des créanciers, au moins auſſi favorables que les engagiſtes, hypothèque inviolable des récompenſes nationales, reſſource importante pour l'Etat, ſortiroit à vil prix des mains de la nation ; il eſt injuſte, en ce qu'il ſeroit plus favorable à certains aliénataires qu'à d'autres, & qu'il acquitteroit à tous une ſomme excédant le prix de la conceſſion.

La deuxième propoſition n'eſt pas moins révoltante ; elle implique contradiction ; elle inſulte à l'équité.

L'aliénataire eſt reconnu créancier de l'Etat par l'effet de la dépoſſeſſion, & néanmoins on vous propoſe pour lui un mode nouveau de rembourſement ; on veut qu'il ſoit tout en tiers conſolidé. Sur quel fondement porte cette différence ? exiſte-t-elle entre la nature des créances ? & cette différence doit-elle rendre plus favorable la cauſe des aliénataires, que celle des autres créanciers de l'Etat ? Tâchons de faire à cet égard un rapprochement ; il nous amenera à une connoiſſance exacte & à une déciſion équitable.

Les aliénations dont il s'agit étoient un genre de déprédations ; le prix & le paiement en étoient preſque toujours ſimulés. Des favoris, des courtiſans, des femmes déshonorées, des maîtreſſes, formoient la majeure partie des engagiſtes : quelquefois des ſujets qui avoient ſervi l'Etat dans le militaire ou dans le civil étoient récompenſés par de telles conceſſions.

Parmi les autres créanciers de l'état, je trouve des hommes qui, en temps de guerre, ont réellement prêté leur argent au

prince, ſans autre gage ni garantie que ſa loyauté & celle de la nation qu'il gouvernoit. Je remarque des femmes d'émigrés, qui, de tout temps & en vertu des lois les plus juſtes, ont eu pour leur dot ſur les biens de leurs maris une hypothèque ſpéciale, & portant préférence ſur les créanciers antérieurs & les plus anciens ; j'y vois un copropriétaire républicole d'un domaine ſaiſi & vendu en entier par la nation ; j'y reconnois un frère, ami ſincère de la République, qui, à cauſe de l'émigration de ſon frère, a vu ſes droits légitimaires, conſiſtans en valeurs réelles & territoriales, aliénés au nom de la nation ; j'y découvre un militaire, dont les biens ſe vendoient, par erreur ou par haine, au profit de la République, dans le temps qu'il verſoit ſon ſang pour elle, &c.

Eh bien ! qu'on apprécie par comparaiſon la nature, la poſition, l'intérêt, le mérite des créanciers des deux genres, & que l'on juge ſi les premiers ont droit à une faveur, à une exception aux lois qui concernent les créanciers de l'état. L'idée d'une ſemblable réſolution eſt repouſſée par le légiſlateur ſévère & impartial.

Repréſentans du peuple, on ne ceſſe de le répéter à cette tribune, la ſtabilité des lois, leur ſimplicité, voilà deux des plus beaux attributs d'un gouvernement libre. Par quelle fatalité ne ceſſe-t-on de provoquer le rapport des lois rendues, de demander des exceptions ? penſe-t-on qu'une légiſlation puiſſe être nuancée comme l'enſemble des perſonnes & des choſes qui en ſont l'objet. Une loi générale porte toujours avec elle le caractère de juſtice & de beau ; le bien public, l'utilité de tous la détermine toujours : mais les exceptions ſont les ennemis les plus mortels d'une loi bien faite : une exception eſt ſouvent une faveur ; & les faveurs ne conviennent qu'aux déſpotes : que le Corps légiſlatif ſoit ſans ceſſe en meſure contre de ſemblables demandes ; elles ne tendent qu'à faire mettre l'intérêt particulier à la place de l'intérêt général.

Il existe une loi qui traite d'une manière fort étendue l'objet qui nous occupe ; loi dont l'effet fut suspendu par celle du 22 frimaire an 3. Pourquoi ne pas examiner, avant d'en porter une nouvelle, si la première ne remplit pas les vues du Corps législatif. Cette loi est du 10 frimaire an 2 ; je l'ai lue attentivement, j'en ai rapproché les dispositions, des règles qui ont été appliquées de tous les temps aux domaines de la ci-devant couronne & aux aliénations, de l'intérêt de l'État, de la justice due au particuliers, & des principes de notre gouvernement & de la législation réglementaire, & j'en ai trouvé le mérite, sauf quelques changemens nécessités par la mise en activité de la constitution de l'an 3 & des lois organiques ; j'en ai trouvé le mérite bien au-dessus des nouveaux projets qui vous ont été présentés à cet égard : cette loi étoit juste aux fond, & elle ne laissoit rien à desirer pour son exécution.

Par les articles Ier. & II, elle détermine quelles sont les aliénations révoquées ; les articles III, IV, V, VI & VII, contiennent les exceptions ; les articles VIII, IX & X réglent la reprise de possession par la nation. Depuis l'article XI jusqu'à l'article XXI inclus, se trouve déterminé, de la manière la plus satisfaisante, le mode à suivre pour constater 1°. la valeur du domaine engagé à l'époque de la concession, 2°. celle à l'époque de la prise de possession par la nation, 3°. les dégradations commises par l'aliénataire, 4°. la valeur des réparations à faire ; les articles XXII & XXIII régularisent la nomination des experts ; les articles XXIV, XXV & XXVI concernent le mode de juger les contestations ; & les articles suivans, jusqu'au XXXIII inclus, celui de la déclaration à faire par les dépositaires des titres & par les aliénataires eux-mêmes.

L'article XXXIV veut que cette espèce de biens soit administrée, régie & vendue comme les autres domaines nationaux ; les articles XXXV & XXXVI concernent les

états à fournir par les administrations, & les peines à infliger en cas de négligence.

Les autres articles, depuis le XXXVIIe. jusqu'au LI, regardent la remise des titres que les aliénataires doivent faire entre les mains du liquidateur : ce qu'ils peuvent faire entrer en titres des créances, & comment ils doivent être liquidés & inscrits.

Une loi faite & exécutée pendant un an doit apporter avec elle de grands inconvéniens pour être rapportée. Quand vous les rendez, vous entendez qu'elles soient promptement exécutées ; & toujours l'on provoque ici des mesures qui font considérer vos lois comme éphémères. Aussi combien de fois n'est-il pas arrivé que les meilleurs citoyens ont été fâchés de s'être empressés d'y obéir, parce que bientôt après des lois postérieures en ont rapporté ou adouci les dispositions. Dans le cas présent, combien d'aliénataires ne se sont-ils pas repentis d'avoir obtempéré à la loi du 10 frimaire an 2 ? quelle différence n'ameneroit-elle pas & n'a-t-elle pas déja produite entre leur sort & celui des récalcitrans, la loi qui en suspendit l'exécution ! combien plus inéquitable seroit encore celle que l'on propose ! Les législateurs doivent être plus fermement prévenus pour une loi existante que pour les prétentions de quelques particuliers dont elle blesse les intérêts.

Je vote pour la question préalable sur le projet présenté par votre commission des finances ; je demande le rapport de la loi du 22 frimaire an 3, & la nomination d'une commission pour adapter les dispositions de celle du 10 frimaire an 2 à la constitution de l'an 3 & à ses lois organiques.

Quelques réflexions sur les finances ne seront pas étrangères à l'objet qui nous occupe.

Le Directoire exécutif vous a préſenté ſur les recettes décrétées pour l'an 6 un déficit de 62 millions ; je n'entre point ici dans la queſtion de ſavoir ſi tout a été fait pour convaincre le Conſeil de la réalité de ce déficit : l'urgence de le combler, la confiance que le Directoire exécutif s'eſt juſtement acquiſe, commandent d'ajourner cet examen ; venir au ſecours du tréſor public, voilà ce qui doit être l'objet de la ſollicitude du Corps légiſlatif : il faut remplir cette tâche ; mais il faut la remplir en entier. La reſſource à indiquer doit être en raiſon du beſoin. Il ſemble, à lire les projets de la commiſſion des finances, que la France eſt aux abois lorſqu'il faut 62 millions. On vous propoſe des moyens petits, les uns vexatoires, les autres féodaux, capables ſeulement de diminuer le déficit de 17 à 18 millions ; lorſqu'il eſt poſſible, toutes les fois que la grande nation le voudra ; & ce ſont ſes repréſentans qui exprimeront, quand il en ſera temps, cette volonté ; lorſqu'il eſt poſſible de mettre en action des moyens tels que ceux que nous avions au commencement de la révolution. Perfide & barbare cabinet de Saint-James, ſi la nouvelle du déficit de 62 millions ; ſi la diſcuſſion qui a eu lieu ici ſur les foibles moyens de le combler a relevé tes eſpérances ; ſi, certain que tu ne pouvois pas vaincre les Français par les armes, tu as eſpéré de les voir vaincus par les finances, ton attente eſt vaine ; la France a des ſoldats, elle a auſſi des citoyens : la France a beaucoup de dépenſes à faire pour parvenir à la paix générale ; mais elle a des reſſources inépuiſables : tu es le dernier ennemi qui nous reſte, tu ſeras le dernier vaincu ; mais ta défaite eſt certaine.

J'ai dit que la commiſſion auroit pu vous propoſer les moyens de combler de ſuite le déficit : je vais les indiquer.

Je ne parlerai pas ici d'une grande & étonnante reſſource, telle qu'elle nous fourniroit le moyen de faire une

guerre ſemblable à celle que nous ſommes heureuſement ſur le point de terminer : j'eſpère que nous n'aurons jamais beſoin d'y recourir.

Les reſſources dont il convient de ſe ſervir dans ce moment ſont, à mon avis,

1°. La vente des domaines engagés, telle qu'elle a lieu pour les autres biens nationaux ;

2°. Apporter au mode de paiement des biens nationaux actuellement en vigueur la modification ſuivante :

Charger les acquéreurs de payer les deux dixièmes du prix de l'eſtimation en numéraire, en éloignant les termes des paiemens à faire en tiers conſolidé pour les trois dixièmes, & en tiers mobiliſé pour la moitié. Cette modification concilieroit les intérêts de l'Etat, ceux des créanciers, & n'apporteroit aucun obſtacle aux ventes ; elle fourniroit les moyens ſûrs de ſubvenir de ſuite aux beſoins du tréſor public, de combler le déficit ; elle accréditeroit les négociations du gouvernement en produiſant une hauſſe dans ſes effets ; elle rendroit les effets de la guerre moins chanceux, & l'iſſue plus heureuſe & plus certaine aux yeux de la multitude ; elle donnera par conſéquent plus de valeur aux inſcriptions, & feroit ainſi le bien des créanciers de l'Etat.

3°. Régulariſer le mode de forcer les comptables de rendre leurs comptes aux époques fixées par la loi, établir des peines contre les négligens, aſſigner devant quel tribunal, au nom de qui, & comment ces peines ſeront pourſuivies ;

4°. S'occuper ſans diſcontinuation des projets de réſolution relatifs aux dégrévemens, tant pour la contribution perſonnelle que pour la foncière, & aux dépenſes communales & de canton ;

5°. Se fixer définitivement ſur l'effet de la loi du 9 floréal ;

6°. Nommer des commissions pour réviser la loi sur l'assiette de la contribution foncière, celle sur la contribution personnelle, & celle sur les contributions indirectes.

OBSERVATIONS.

On avoit pensé que pour détourner le Corps législatif de concéder, par une espèce de transaction, aux aliénataires les biens dont il s'agit, c'en étoit assez des observations tirées de la nature de l'objet ; mais puisqu'il paroît qu'elles ne sont pas assez vivement senties, comme je me dois en entier, jusqu'à ma pensée, à la chose publique, j'ai cru devoir ajouter à mes précédentes réflexions de nouvelles raisons tirées de l'acte constitutionnel. Si ma manière de l'entendre & de l'expliquer est juste, ma conscience me reprocheroit à jamais mon silence : au contraire, si je l'ai mal interprété, je devrai au jugement qu'en porteront mes collègues de m'avoir tiré d'une erreur.

En conséquence, j'observe que le mode d'aliénation déja arrêté ne porte pas avec lui le caractère de garantie nationale ; parce que cette aliénation ne seroit pas faite au desir de l'article 374 de la constitution. Cet article est ainsi conçu :

« La nation proclame pareillement, comme garantie de » la foi publique, qu'après une adjudication *légalement* » *consommée* de biens nationaux, qu'elle qu'en soit l'ori- » gine, l'acquéreur légitime ne peut en être dépossédé. »

Cette garantie, ce maintien incommutable dans la possession, ne sont promis que dans le cas d'*une adjudication légalement consommée.*

Il ne s'agit plus que d'examiner, si concéder aux aliénataires les biens dont il s'agit, ainsi qu'il est arrêté, c'est le délivrer par adjudication ; pour atteindre, à cet égard,

à la vérité, il faut se fixer sur le sens qu'on donne & qu'on a toujours donné au mot *adjudication*. Il n'y a pas deux opinions sur son éthymologie : tout le monde sait que par adjudication, on a toujours entendu un acte par lequel on délivre un objet, soit meuble, soit immeuble, aux enchères ou au concours.

Actuellement n'est-il pas évident que le mode d'aliénation dont il s'agit n'est pas une adjudication ; que la nation n'a pas promis sa garantie pour les maintenir ; que les aliénataires pourroient être trompés, attendu que leurs titres ne seroient encore que de purs engagemens, & que la nation ou ses représentans pourroient tôt ou tard mettre la main sur ces biens inconstitutionnellement aliénés.

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Messidor an 6.